

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2247

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CAUSI, BERNARDO, SOTTANELLI, SBERNA, GEBHARD**

Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale

*Presentata il 31 marzo 2014*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riprende integralmente il contenuto dell'articolo 1 del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante misure per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale, soppresso, in sede di conversione, dalla legge 28 marzo 2014, n. 50.

A tale proposito mette conto sottolineare come la scelta di trasfondere il contenuto delle norme in materia di collaborazione all'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero (*voluntary disclosure*) in una proposta di legge di iniziativa parlamentare costituisca il frutto di una scelta meditata, assunta dalla Commissione Finanze della Camera dei deputati e in particolare dai gruppi di maggioranza, maturata nel corso

dell'esame in sede referente del disegno di legge di conversione del predetto decreto-legge (atto Camera n. 2012). Infatti, l'esame del provvedimento e l'attività istruttoria svolta in tale ambito hanno portato alla luce l'esigenza di consentire che le misure legislative in materia siano discusse dal Parlamento secondo gli strumenti dell'attività legislativa ordinaria, senza i vincoli cogenti determinati dalla ristrettezza dei tempi del procedimento di conversione di un decreto-legge. Infatti, la complessità delle questioni e dei dettagli tecnici sottesi al meccanismo di collaborazione volontaria, evidenziata nel corso del ciclo di audizioni svolto dalla Commissione Finanze in quella sede, consigliano di procedere su tale tema attraverso una discussione che, sebbene rapida, permetta una più compiuta analisi e una

discussione non limitata dall'esigenza, spesso preponderante, di consentire la conversione del decreto-legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Occorre peraltro sottolineare a tale proposito come la decisione assunta dai gruppi di maggioranza non possa in alcun modo essere interpretata come un riconoscimento della scelta di fondo, compiuta dal Governo, di introdurre nell'ordinamento tributario uno strumento che, senza essere in alcun modo riconducibile alla logica deprecabile dei condoni, dia ai contribuenti uno strumento per ricondurre in un contesto di piena legalità attività finanziarie e patrimoniali precedentemente costituite all'estero, conseguendo gli obiettivi di garantire un maggior livello di trasparenza e di collaborazione tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti, di rafforzare gli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale e di individuare nuove risorse per la finanza pubblica.

La scelta di trasporre le norme dell'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2014 nella presente proposta di legge non rappresenta in alcun modo un espediente per rallentare un importante intervento di riforma e di modernizzazione della disciplina tributaria, che introdurrà nell'ordinamento italiano un istituto già ampiamente sperimentato e utilizzato da molti Paesi avanzati, quali gli Stati Uniti d'America, la Germania, la Francia, l'Inghilterra. Al contrario, l'immediata presentazione della proposta di legge — nel giorno stesso in cui, all'entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto-legge, ciò si rende possibile per la cessazione dell'efficacia delle corrispondenti norme già contenute nel decreto medesimo — testimonia dello spirito costruttivo che caratterizza l'attività della Commissione Finanze della Camera: uno spirito positivo che, come è già avvenuto in occasione dell'esame delle proposte di legge recanti delega per la riforma del sistema fiscale, recentemente approvate in via definitiva, ha consentito di instaurare un dialogo aperto e collaborativo tra tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di opposizione, nonché tra esse e l'Esecutivo, al

fine di operare gli interventi di riforma della fiscalità necessari per restituire alla nazione una concreta prospettiva di rilancio e di sviluppo.

Passiamo ad illustrare le singole disposizioni contenute nella proposta di legge.

Le norme dell'articolo 1 si inseriscono nel quadro delle misure volte a promuovere il contrasto dei fenomeni di sottrazione di redditi all'imposizione, realizzata mediante l'allocatione fittizia all'estero della residenza fiscale e l'illecito trasferimento o detenzione all'estero di attività produttive di reddito, attraverso l'adozione di programmi di autodenuncia (*voluntary disclosure*).

In coerenza con le linee tracciate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che ha indicato, tra i criteri guida di detti programmi, l'adozione di misure finalizzate alla futura ottemperanza da parte di coloro ai quali sono rivolti e l'inserimento dei programmi stessi nel quadro di una più vasta e incisiva lotta ai fenomeni di illecito fiscale internazionale, il comma 1 introduce, nell'ambito del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, recante la disciplina del cosiddetto « monitoraggio fiscale », quattro nuovi articoli.

In particolare, il nuovo articolo 5-*quarter* definisce gli elementi essenziali della procedura di *disclosure* volontaria finalizzata all'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali, costituite o detenute fuori del territorio dello Stato in violazione degli obblighi dichiarativi in materia di monitoraggio, e alla futura ottemperanza dei contribuenti.

Il comma 1 definisce, in particolare, le condizioni al verificarsi delle quali si intende perfezionata la procedura di collaborazione volontaria e, conseguentemente, si producono gli effetti indicati dal successivo articolo 5-*quinquies*. Al fine di evitare che possano fruire degli effetti della collaborazione volontaria, e in particolare dell'esclusione della punibilità per alcuni reati tributari, contribuenti che trasferiscono all'estero gli imponibili evasi solo dopo l'introduzione di tale disciplina,

si è prevista, fra le condizioni di accesso alla collaborazione volontaria, la clausola per cui le violazioni della disciplina sul monitoraggio fiscale siano state commesse entro il 31 dicembre 2013.

Ai fini del perfezionamento della procedura di *disclosure* volontaria, è necessario che si realizzino tutte le condizioni previste dal comma 1, lettere *a)* e *b)*, prima fra tutte, in termini temporali, la volontaria rappresentazione — da parte del soggetto tenuto alla compilazione del quadro RW della dichiarazione dei redditi, mediante la presentazione di un'apposita richiesta di ammissione, secondo il modello approvato con il decreto del direttore dell'Agenzia delle entrate di cui all'articolo 5-*sexies* — di tutti gli investimenti e di tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, unitamente alla produzione dei relativi documenti e delle informazioni per la determinazione dei redditi che servono per costituirli o acquistarli nonché dei redditi che derivano dalla loro dismissione o utilizzazione a qualunque titolo.

È pertanto richiesto all'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione ai fini del monitoraggio fiscale (ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227: persone fisiche, enti non commerciali e società semplici e associazioni equiparate, fiscalmente residenti nel territorio dello Stato) il pieno riconoscimento dell'omessa indicazione, nella dichiarazione dei redditi, degli investimenti all'estero e delle attività estere di natura finanziaria costituite o detenute fuori del territorio dello Stato suscettibili di produrre redditi imponibili nel territorio dello Stato, nonché delle violazioni sostanziali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (omessa o infedele dichiarazione) relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

La lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 5-*quater* prevede che la collaborazione volontaria riguardi necessariamente tutti i

periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non siano scaduti i termini per l'accertamento o per la contestazione delle violazioni degli obblighi di dichiarazione di cui al richiamato articolo 4, comma 1.

Affinché la procedura di collaborazione attiva possa perfezionarsi, la lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 5-*quater* dispone che i soggetti obbligati devono altresì versare, in unica soluzione, le somme dovute in base all'avviso di accertamento (in acquiescenza ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218) entro i termini per la proposizione del ricorso, ovvero, nei casi di istanza di adesione a seguito del ricevimento dell'avviso di accertamento (articolo 6, comma 2, dello stesso decreto legislativo), le somme dovute sulla base dell'atto di accertamento con adesione entro venti giorni dalla redazione dell'atto.

Deve essere altresì effettuato, sempre in unica soluzione, il versamento delle somme dovute a titolo di sanzione per le violazioni degli obblighi di monitoraggio fiscale, entro il termine per la proposizione del ricorso avverso l'atto di contestazione o il provvedimento di irrogazione delle sanzioni, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472.

In ogni caso, è previsto che il contribuente non possa avvalersi della compensazione prevista dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, secondo quanto disposto dall'ultimo periodo della lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 5-*quater*.

Il comma 2 stabilisce che la collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che la violazione sia stata già constatata ovvero siano iniziati accessi, ispezioni e verifiche o altre attività di accertamento tributario, riconducibili alle attività costituite o detenute all'estero, di cui l'autore della violazione di cui all'articolo 4, comma 1, o i soggetti con questo solidalmente obbligati in via tributaria o concorrenti nel reato abbiano avuto formale conoscenza, compresi le richieste, gli inviti e i questionari di cui

agli articoli 51, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

Non deve essere considerata una causa ostativa la comunicazione derivante dalla liquidazione delle imposte in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti, effettuata dall'Amministrazione finanziaria ai sensi dell'articolo 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, né quella derivante dal controllo formale delle medesime dichiarazioni a norma dell'articolo 36-*ter* dello stesso decreto del Presidente della Repubblica. L'ultimo periodo chiarisce in modo inequivoco che la richiesta di collaborazione volontaria non può essere presentata più di una volta, anche indirettamente o per interposta persona.

Il comma 3 prevede che, entro trenta giorni dall'effettuazione dei versamenti, l'Agenzia delle entrate debba comunicare all'autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di collaborazione volontaria, proprio in considerazione della particolare rilevanza degli effetti derivanti dal perfezionamento della procedura rispetto al procedimento penale.

Il comma 4 fissa per la procedura di collaborazione volontaria il termine del 30 settembre 2015.

L'articolo 5-*quinquies* definisce gli effetti della procedura di collaborazione volontaria, sia sul piano sanzionatorio penale tributario, sia dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie.

Al comma 1, lettera *a*), si dichiara che nei confronti di colui che presta la collaborazione volontaria è esclusa la punibilità per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione previsti e puniti, rispettivamente, dagli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, mentre la lettera *b*) dispone che le pene previste per i delitti di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, di cui agli articoli 2 e 3 del

predetto decreto legislativo n. 74 del 2000, siano diminuite fino alla metà.

Il comma 2 specifica che le disposizioni del comma 1 si applicano limitatamente alle condotte relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

Il comma 3 disciplina gli effetti della collaborazione volontaria dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie. Esso delinea, in particolare, attraverso regole certe e uniformi di determinazione, le conseguenze sanzionatorie in termini proporzionali all'effettivo disvalore della condotta del contribuente, considerando che tale disvalore sia significativamente attenuato proprio dalla *disclosure* volontaria, in considerazione dell'eccezionalità dell'intera procedura, prevista per un arco temporale limitato nel tempo, e della condotta, i cui tratti essenziali, ai fini del perfezionamento della procedura, vengono chiaramente e uniformemente individuati dallo stesso legislatore. L'ambito di applicazione è dunque limitato alle sanzioni previste all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, per le violazioni degli obblighi di dichiarazione ai fini del monitoraggio fiscale (di cui all'articolo 4, comma 1, dello stesso decreto-legge n. 167 del 1990), consistenti nell'omessa indicazione degli investimenti all'estero e delle attività estere di natura finanziaria costituite o detenute fuori del territorio dello Stato e suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia.

Restano pertanto ferme le sanzioni per le violazioni sostanziali relative alla dichiarazione dei redditi riferibili alle attività costituite o detenute all'estero, per le quali si applicano la misura e le regole generali di determinazione previste dal decreto legislativo n. 472 del 1997.

Tenuto conto che la sanzione deve essere, comunque, determinata nel rispetto del criterio di proporzionalità tra entità della sanzione astrattamente irrogabile e gravità della violazione e del danno prodotto, il criterio indicato al comma 3 opera non solo ai fini della diversifica-

zione della sanzione in funzione della differente violazione commessa, bensì anche ai fini di commisurare diversamente la reazione afflittiva dell'ordinamento in ragione della condotta posta in essere da un contribuente rispetto ad un altro, proprio in termini di comparazione tra l'antigiuridicità delle diverse condotte. In tal senso, il comportamento del contribuente che, sottrattosi agli obblighi di monitoraggio fiscale, presti una piena, veritiera e spontanea collaborazione attiva con l'Amministrazione finanziaria versando altresì le somme dovute, attraverso modalità uniformi e secondo un criterio definito dalla legge, con la precipua finalità di rimuovere gli effetti negativi arrecati all'interesse erariale dalla propria condotta in violazione degli obblighi imposti in materia di monitoraggio fiscale, configura una circostanza di carattere eccezionale che giustifica il ridimensionamento della sanzione, ai sensi del comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 472 del 1997, nella misura espressamente prevista dalla legge, proprio in ragione delle caratteristiche necessariamente omogenee del comportamento richiesto affinché si perfezioni la *disclosure* volontaria.

La sanzione, pertanto, è determinata nella misura pari alla metà del minimo edittale: *a)* se le attività vengono trasferite in Italia o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia, inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, e successive modificazioni; ovvero *b)* se le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute; ovvero *c)* se l'autore delle violazioni rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute l'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria e allega copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, all'istanza di collaborazione volontaria. La *ratio* della lettera *c)* è quella di consentire la ridu-

zione delle sanzioni nella misura della metà del minimo edittale anche quando il Paese in cui è localizzato l'intermediario estero ove le attività sono detenute non consenta un adeguato scambio di informazioni con l'Italia, ma il contribuente autorizzi l'intermediario a rispondere comunque alle richieste di informazioni su tali attività da parte dell'Amministrazione finanziaria italiana, così che quest'ultima possa controllare la veridicità delle informazioni indicate dal contribuente nella dichiarazione dei redditi (quadri RW e RM) per i periodi d'imposta successivi a quello di adesione alla collaborazione volontaria (« monitoraggio rafforzato »). Per le ipotesi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* sono previste misure idonee a garantire, in caso di trasferimento delle attività presso altro intermediario, che l'Amministrazione finanziaria italiana possa continuare ad ottenere le informazioni necessarie, pena il pagamento di una sanzione pari alla metà di quella già pagata dal contribuente a seguito della procedura di collaborazione volontaria.

Nei casi diversi da quelli indicati nel primo periodo del comma 3, la sanzione è determinata nella misura del minimo edittale, ridotto di un quarto.

Il comma 5 prevede che il procedimento di irrogazione delle sanzioni per le violazioni di cui all'articolo 4, comma 1, segua le regole di cui articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, anche ai fini della definizione del contesto.

In particolare, si dispone, in deroga al comma 3 del predetto articolo, che, in sede di definizione agevolata « con il pagamento di un importo pari ad un terzo della sanzione indicata e comunque non inferiore ad un terzo dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi », il confronto ivi previsto sia operato tra il terzo della sanzione indicata nell'atto e il terzo della somma dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi o, se più favorevole, il terzo della somma delle sanzioni più gravi determinate ai sensi del comma 3.



Il comma 6 chiarisce in modo inequivoco che, se il contribuente destinatario dell'atto di contestazione non versa le somme dovute nei termini previsti dall'articolo 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e che, per conseguenza, non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 3 e 5.

Inoltre, tenuto conto delle diverse ipotesi che possono verificarsi nell'ambito del procedimento di collaborazione volontaria, la disposizione prevede che l'Agenzia delle entrate possa notificare, anche in deroga ai termini di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, un nuovo atto di contestazione, con la rideterminazione della sanzione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di notificazione dell'avviso di accertamento o a quello di redazione dell'atto di adesione o di notificazione dell'atto di contestazione.

L'articolo 5-*sexies* detta ulteriori disposizioni in materia di collaborazione volontaria.

Il comma 1 rimette a un decreto del direttore dell'Agenzia delle entrate la disciplina delle modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria e di pagamento dei relativi debiti tributari.

Inoltre, al fine di garantire l'efficacia dell'azione amministrativa, si prevede che l'Agenzia delle entrate e gli altri organi dell'Amministrazione finanziaria concordano condizioni e modalità per lo scambio dei dati relativi alle procedure avviate e concluse.

L'articolo 5-*septies* dispone che chiunque, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibisce o trasmette atti o documenti falsi, in tutto o in parte, ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni.

Il comma 2 dell'articolo 1 prevede che le entrate derivanti dalle suddette disposizioni sono destinate al pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale, anche prevedendo l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno, all'esclusione dai medesimi vincoli delle ri-

sorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione europea e di quelle derivanti dal riparto del Fondo per lo sviluppo e la coesione, agli investimenti pubblici e al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. A norma del comma 3, i criteri e le modalità di ripartizione delle somme tra le finalità sopra indicate saranno stabiliti con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il comma 4 dell'articolo 1, per affrontare le esigenze operative connesse allo svolgimento delle attività necessarie all'applicazione della disciplina sull'emersione e sul rientro dei capitali detenuti all'estero, di cui al comma 1, nonché per potenziare l'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, assicurando l'incremento delle entrate fiscali e il miglioramento della qualità dei servizi, contiene disposizioni in tema di personale delle agenzie fiscali.

In particolare, con la lettera *a*) si autorizza l'Agenzia delle entrate, in aggiunta alle assunzioni già autorizzate ovvero consentite a legislazione vigente, ad assumere personale per gli anni 2014, 2015 e 2016.

Come segnalato dalla relazione illustrativa del disegno di legge atto Camera 2012, presentato dal Governo per la conversione del decreto-legge n. 4 del 2014, l'Agenzia delle entrate, per la missione che le è assegnata, riveste evidenti peculiarità nel panorama delle amministrazioni pubbliche. Infatti, secondo quanto ribadito anche nel corso dell'audizione del Direttore dell'Agenzia presso la Commissione Finanze della Camera il 6 marzo 2014, essa, più che una struttura di spesa, è infatti fondamentalmente una struttura di entrata, in quanto garantisce al bilancio dello Stato circa l'80 per cento di tutte le entrate tributarie. Pertanto, il costo per l'assunzione di risorse qualificate presso l'Agenzia non rappresenta semplicemente una spesa necessaria per la fornitura di servizi pubblici, ma costituisce un investimento che genera esternalità positive maggiori dei costi a beneficio di tutte le ammini-

strazioni e dei servizi che esse sono chiamate a fornire.

A questo fine, oltre alle risorse direttamente acquisite attraverso il recupero dell'evasione fiscale, vanno anche considerate quelle derivanti da versamenti spontanei ottenuti grazie al successo dell'azione svolta dall'Agenzia per favorire l'adempimento dell'obbligo tributario. Tale azione ha due effetti combinati: da un lato, dissuadere dall'adozione di comportamenti fiscalmente scorretti, facendone percepire la rischiosità sempre maggiore al crescere dell'efficienza dei controlli; dall'altro sostenere comportamenti fiscalmente corretti. Infatti il grado di ottemperanza all'obbligo tributario risulta maggiore laddove è più alto il grado di equità del sistema e laddove i contribuenti percepiscono l'efficacia dell'azione del fisco volta a contrastare la condotta antisociale di chi evade le imposte.

A queste due finalità fondamentali — sostenere la tenuta del bilancio pubblico e salvaguardare la credibilità stessa del patto sociale e del suo principio fondativo — se ne aggiunge una terza, la cui rilevanza rimane indiscutibile anche nelle contingenti conflittualità legate a talune modalità vigenti di riscossione coattiva: in un momento così difficile della nostra economia, l'attività dell'Agenzia può contribuire a un'uscita virtuosa dalla crisi, in quanto tutela le imprese sane e ne sostiene la competitività in un sistema in cui l'evasione rappresenta uno dei principali fattori di ostacolo a una concorrenza leale.

Assolvere a tali finalità — tanto importanti quanto impegnativa e complessa ne è la realizzazione — richiede certo investimenti in mezzi e tecnologie, ma soprattutto investimenti nel fattore umano, che resta quello decisivo, in quanto si tratta di svolgere servizi di elevato contenuto professionale. Per questo è assolutamente necessario assicurare il ricambio di quanti cessano dal servizio, prevedendo una deroga alle disposizioni che bloccano o comunque riducono al minimo la possibilità di nuove assunzioni.

Allo stato attuale l'Agenzia delle entrate — senza contare il personale proveniente

dall'incorporata Agenzia del territorio — conta su un organico effettivo di circa 33.000 unità inquadrate nelle diverse aree funzionali (escluso quindi il personale che ricopre incarichi dirigenziali).

Da un confronto effettuato lo scorso anno con le amministrazioni fiscali della Francia e del Regno Unito — amministrazioni notoriamente considerate molto efficienti e che operano in Paesi di dimensioni demografiche ed economiche comparabili con l'Italia — è emerso che il rapporto fra il numero dei contribuenti e gli addetti alle attività specifiche dell'Agenzia delle entrate (per omogeneità di raffronto è stata inclusa fra gli addetti a tali attività anche la quota parte del personale della Guardia di finanza — stimata in 10.000 unità — destinata a compiti di controllo fiscale) è attualmente assai più alto nel caso dell'Italia: 960 contribuenti per addetto, a fronte di 599 per la Francia e 478 per il Regno Unito. Il confronto conferma quindi l'attuale sottodimensionamento dell'organico dell'Agenzia delle entrate e l'esigenza di un rimpiazzo almeno parziale — nella misura di seguito specificata — delle unità che ogni anno cessano dal servizio (per il triennio 2014-2016 si tratterà, complessivamente, di circa 2.000 unità).

I funzionari di nuova assunzione, peraltro, sono dotati di elevato livello culturale e di solida preparazione e appartengono a una generazione che ha una forte predisposizione per l'informatica e le sue applicazioni. Di conseguenza, per mantenere il livello qualitativo e quantitativo attuale di risultati potrebbe essere sufficiente sostituire coloro che lasciano il servizio (personale, quest'ultimo, più eterogeneo in termini di preparazione e di inquadramento professionale) con un numero inferiore di nuovi assunti, secondo un tasso di rimpiazzo pari a due terzi delle uscite (per il triennio 2014-2016 il rimpiazzo sarebbe pertanto assicurato con 1.350 nuove unità). Parte di tale rimpiazzo dovrà interessare anche gli uffici del Mezzogiorno, ove è stato assai ridotto in questi anni il rinnovamento generazionale data l'esigenza prioritaria di rafforzare le sedi

del Centro-Nord più carenti di organico. In tale contesto, l'obiettivo strategico da perseguire deve essere quello di migliorare ulteriormente la prestazione organizzativa dell'Agenzia. Ciò comporta un accrescimento della qualità dei controlli e, di riflesso, una disponibilità aggiuntiva di risorse particolarmente qualificate. Tale incremento può essere quantificato in ulteriori 550 unità nel triennio. Con l'assunzione di 1.900 nuove unità di terza area sarebbe possibile garantire, oltre al livello attuale di recupero di gettito, un significativo incremento del gettito stesso sia in termini di recupero diretto, sia in termini di ottemperanza agli obblighi tributari, grazie appunto alla migliore qualità ed efficacia dell'azione accertatrice.

La legislazione vigente consente già il ricambio per un numero di unità corrispondente, per il 2014, al 20 per cento della spesa per le retribuzioni che erano corrisposte al personale cessato nell'anno precedente. Per il 2015 e il 2016 le percentuali sono invece pari, rispettivamente, al 40 per cento e al 60 per cento. Nel complesso, pertanto, circa 800 unità potrebbero essere comunque assunte, sicché la deroga normativa richiesta riguarderebbe solo l'assunzione di 1.100 nuovi funzionari (400 il primo anno e 350 in ciascuno degli altri due anni del triennio).

La lettera *b*) del comma 4 risolve alcuni problemi in tema di personale conseguenti all'operazione di incorporazione e razionalizzazione disposta dall'articolo 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

In particolare, la norma conferma per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli l'autorizzazione a procedere ad assunzioni di personale per una spesa di 34 milioni di euro per il 2008, di 46 milioni di euro per il 2009 e di 62 milioni di euro annui a decorrere dal 2010, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 346, lettera *e*), della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), e stabilisce che tali risorse possono essere utilizzate anche per il passaggio del personale tra le sezioni del

ruolo del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

In merito al tema della riorganizzazione di tale branca dell'Amministrazione finanziaria, l'articolo 23-*quater* del citato decreto-legge n. 95 del 2012, nell'incorporare l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) nell'Agenzia delle dogane e nel definire il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'AAMS all'Agenzia delle dogane, ha stabilito, al comma 7, penultimo periodo, che, al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione, le attività già facenti capo ai due enti continuano ad essere esercitate dalle articolazioni competenti, con i relativi titolari, presso le sedi e gli uffici già a tal fine utilizzati. Il trasferimento è stato operato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 8 novembre 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 277 del 27 novembre 2012.

Il comma 5 del predetto articolo 23-*quater* ha inoltre stabilito che i dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza e il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento; nel caso in cui tale trattamento risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'amministrazione incorporante, è attribuito per la differenza un assegno *ad personam* riasorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti.

In tale contesto l'articolo 2 del citato decreto ministeriale 8 novembre 2012 ha stabilito che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli istituisce, con decorrenza dal 1° dicembre 2012, il ruolo del personale dirigenziale e il ruolo del personale non dirigenziale, che prevede la sezione dogane e la sezione monopoli, in ciascuna delle quali sono collocate, rispettivamente, le unità di personale con qualifica non dirigenziale già appartenenti, al 30 novembre 2012, ai corrispondenti ruoli dell'Agenzia delle dogane e dell'Amministrazione autonoma del monopoli di Stato. La tabella



allegata al decreto ministeriale indicava, alla data del 30 novembre 2012, il personale non direttivo ex AAMS in 2.407 unità (a fronte di 10.020 unità ex Dogane).

Inoltre il comma 9 dell'articolo 23-*quater* del decreto-legge n. 95 ha soppresso l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico — ASSI e ha disposto la ripartizione delle funzioni attribuite all'ASSI dalla normativa vigente, con le relative risorse umane, finanziarie e strumentali, tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Ai sensi del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 31 gennaio 2013, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 75 del 29 marzo 2013, sono state trasferite all'Agenzia delle dogane e dei monopoli 10 unità di personale. Anche tale personale continua a mantenere il precedente trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative. Analogamente, per il personale non dirigenziale veniva istituita nell'ambito dell'Agenzia una « sezione ASSI ». Pertanto sia il personale ex AAMS, sia quello ex ASSI, in base alla vigente disciplina contrattuale, percepisce un'indennità di amministrazione inferiore rispetto a quella percepita dal personale proveniente dalla vecchia Agenzia delle dogane.

In tale complessa vicenda organizzativa la norma del comma 4, lettera *b*), utilizza le risorse ancora disponibili previste dal citato comma 346 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2008 (che la relazione tecnica indica in 12,7 milioni di euro), per superare le differenze sul piano del trattamento retributivo tra il personale di livello non dirigenziale delle diverse sezioni. Tale situazione costituisce infatti oggetto di un contenzioso in corso tra l'Agenzia e il personale ex Monopoli, il quale chiede la corresponsione della maggiore indennità di amministrazione percepita dal personale dell'ex Agenzia delle dogane.

Pertanto, in forza della nuova disposizione proposta, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli dovrà definire i criteri per il passaggio da una sezione all'altra, in ra-

gione del progressivo completamento dei processi di riorganizzazione connessi all'incorporazione.

Ai dipendenti (sia ex Monopoli, sia ex ASSI) che transiteranno alla « sezione dogane » si applicherà esclusivamente il trattamento giuridico ed economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale già appartenente all'Agenzia delle dogane, mentre ai dipendenti che transiteranno dalla sezione ASSI alla sezione Monopoli si applicherà esclusivamente il trattamento giuridico ed economico previsto per il personale già appartenente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Sostanzialmente il passaggio riguarderà il personale della sezione monopoli alla sezione dogane (in quanto il personale ex dogane percepisce un trattamento economico maggiore), con un costo teorico stimato per tale passaggio dalla relazione tecnica in 10.081.712 euro (al lordo degli oneri riflessi), mentre il costo teorico per il passaggio delle 10 unità dalla sezione ASSI alla sezione dogane viene stimato in 96.623 euro (al lordo degli oneri riflessi).

Il superamento di tali differenze di trattamento economico dovrebbe accelerare il processo di integrazione tra l'AAMS e le Dogane, permettendo l'unificazione delle strutture amministrative comuni, con conseguenti risparmi di spesa e possibilità di collocare il personale in esubero in altri settori operativi dell'Agenzia, nonché il superamento del contenzioso giudiziale in corso.

L'articolo 2 determina gli oneri delle misure contenute nell'articolo 1, comma 4, lettera *a*), valutati in 4,5 milioni di euro per l'anno 2014, in 24 milioni di euro per il 2015, in 41,5 milioni di euro per il 2016 e in 55 milioni di euro a decorrere dal 2017, cui si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

In conclusione esprimiamo il forte auspicio che l'esame della proposta di legge possa svolgersi secondo un approccio dialogante e condiviso, che consenta la sua approvazione già entro i prossimi mesi, al

fine di cogliere appieno le opportunità fornite dall'attuale congiuntura storica. Infatti, almeno al livello europeo e dei Paesi più avanzati, sembra essere ormai ampiamente condivisa, sia dai Governi, sia dagli intermediari bancari e finanziari, l'esigenza di superare le opacità che hanno a

lungo caratterizzato tale settore, non solo a vantaggio delle finanze pubbliche dei vari Paesi, ma soprattutto nell'interesse di una maggiore trasparenza del mercato finanziario internazionale e di una maggiore equità nella ripartizione del carico tributario tra tutti i contribuenti.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Misure per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale).*

1. Dopo l'articolo 5-ter del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, sono inseriti i seguenti:

« ART. 5-quater. — *(Collaborazione volontaria).* — 1. L'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, commessa fino al 31 dicembre 2013, può avvalersi della procedura di collaborazione volontaria di cui al presente articolo per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato. A tal fine deve:

a) indicare spontaneamente all'Amministrazione finanziaria, mediante la presentazione di apposita richiesta, tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la determinazione dei redditi che servono per costituirli o acquistarli nonché dei redditi che derivano dalla loro dismissione o utilizzazione a qualunque titolo, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1;

b) versare, in unica soluzione, le somme dovute in base all'avviso di accertamento ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, e successive modificazioni, entro il termine

per la proposizione del ricorso, ovvero le somme dovute in base all'accertamento con adesione entro venti giorni dalla redazione dell'atto, oltre alle somme dovute in base all'atto di contestazione o al provvedimento di irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, del presente decreto entro il termine per la proposizione del ricorso, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni, senza avvalersi della compensazione prevista dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni.

2. La collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che l'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali, per violazione di norme tributarie, relativi alle attività di cui al comma 1 del presente articolo. La preclusione opera anche nelle ipotesi in cui la formale conoscenza delle circostanze di cui al primo periodo è stata acquisita da soggetti solidalmente obbligati in via tributaria o da soggetti concorrenti nel reato. La richiesta di accesso alla collaborazione volontaria non può essere presentata più di una volta, anche indirettamente o per interposta persona.

3. Entro trenta giorni dalla data di esecuzione dei versamenti indicati al comma 1, lettera *b*), l'Agenzia delle entrate comunica all'autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di collaborazione volontaria.

4. La procedura di collaborazione volontaria può essere attivata fino al 30 settembre 2015.

ART. 5-*quinquies*. — (*Effetti della procedura di collaborazione volontaria*). — 1. Nei confronti di colui che presta la collaborazione volontaria ai sensi dell'articolo 5-*quater*:

a) è esclusa la punibilità per i delitti di cui agli articoli 4 e 5 del decreto

legislativo 10 marzo 2000, n. 74, e successive modificazioni;

*b)* le pene previste per i delitti di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, e successive modificazioni, sono diminuite fino alla metà.

2. Le disposizioni del comma 1 si applicano limitatamente alle condotte relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

3. Le sanzioni di cui all'articolo 5, comma 2, del presente decreto sono determinate, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, in misura pari alla metà del minimo edittale: *a)* se le attività vengono trasferite in Italia o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia, inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, e successive modificazioni, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 19 settembre 1996; ovvero *b)* se le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute; ovvero *c)* se l'autore delle violazioni di cui all'articolo 5-*quater*, comma 1, fermo restando l'obbligo di eseguire gli adempimenti ivi previsti, rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute l'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria e allega copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, alla richiesta di collaborazione volontaria. Nei casi diversi da quelli di cui al primo periodo, la sanzione è determinata nella misura del minimo edittale, ridotto di un quarto.

4. Nei casi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del primo periodo del comma 3, qualora l'autore della violazione trasferisca, successivamente alla presentazione della richiesta, le attività oggetto di collaborazione volontaria presso un altro intermediario localizzato fuori dell'Italia o di



uno degli Stati di cui alla citata lettera *a*), l'autore della violazione è obbligato a rilasciare, entro trenta giorni dalla data del trasferimento delle attività, l'autorizzazione di cui alla lettera *c*) del primo periodo del comma 3 all'intermediario presso cui le attività sono state trasferite e a trasmettere, entro sessanta giorni dalla data del trasferimento delle attività, tale autorizzazione alle autorità finanziarie italiane, pena l'applicazione di una sanzione pari alla metà della sanzione prevista dal primo periodo del comma 3.

5. Il procedimento di irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, del presente decreto è definito ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni. Il confronto previsto all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo n. 472 del 1997, e successive modificazioni, è operato tra il terzo della sanzione indicata nell'atto e il terzo della somma dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi o, se più favorevole, il terzo della somma delle sanzioni più gravi determinate ai sensi del comma 3 del presente articolo.

6. Se il contribuente destinatario dell'atto di contestazione non versa le somme dovute nei termini previsti dall'articolo 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 3 e 5 del presente articolo. L'Agenzia delle entrate notifica, anche in deroga ai termini di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni, un nuovo atto di contestazione con la rideterminazione della sanzione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di notificazione dell'avviso di accertamento o a quello di redazione dell'atto di adesione o di notificazione dell'atto di contestazione.

ART. 5-*sexies*. — (*Ulteriori disposizioni in materia di collaborazione volontaria*). — 1. Le modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria e di paga-

mento dei relativi debiti tributari, nonché ogni altra modalità applicativa, sono disciplinate con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. L'Agenzia delle entrate e gli altri organi dell'Amministrazione finanziaria concordano condizioni e modalità per lo scambio dei dati relativi alle procedure avviate e concluse.

ART. 5-*septies*. — (*Esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero*). — 1. Chiunque, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria di cui all'articolo 5-*quater*, esibisce o trasmette atti o documenti falsi, in tutto o in parte, ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni ».

2. Le entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, introdotti dal comma 1 del presente articolo, affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinate, anche mediante riassegnazione:

a) al pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale, anche prevedendo l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno;

b) all'esclusione dai medesimi vincoli delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione europea e di quelle derivanti dal riparto del Fondo per lo sviluppo e la coesione;

c) agli investimenti pubblici;

d) al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

3. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono stabiliti i criteri e le modalità per la ripartizione delle entrate di cui al comma 2 tra le finalità ivi indicate, nonché per l'attribuzione delle

somme affluite all'entrata del bilancio dello Stato, di cui al medesimo comma 2, a ciascun ente beneficiario.

4. Per le esigenze operative connesse allo svolgimento delle attività necessarie all'applicazione della disciplina di cui al comma 1 sull'emersione e sul rientro dei capitali detenuti all'estero, e comunque al fine di potenziare l'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, assicurando l'incremento delle entrate tributarie e il miglioramento della qualità dei servizi:

a) l'Agenzia delle entrate, in aggiunta alle assunzioni già autorizzate o consentite dalla normativa vigente, può procedere, per gli anni 2014, 2015 e 2016, all'assunzione di personale con rapporto d'impiego a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente a una spesa non superiore a 4,5 milioni di euro per l'anno 2014, a 24 milioni di euro per l'anno 2015, a 41,5 milioni di euro per l'anno 2016 e a 55 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017;

b) la disposizione di cui all'articolo 1, comma 346, lettera e), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, continua ad applicarsi, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, e può essere utilizzata anche per il passaggio del personale tra le sezioni del ruolo del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli definisce i criteri per il passaggio del personale da una sezione all'altra, in ragione del progressivo completamento dei processi di riorganizzazione connessi all'incorporazione di cui all'articolo 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni. Ai dipendenti che transitano presso la sezione « dogane » si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale già appartenente all'Agenzia delle dogane. Ai dipendenti che transitano dalla sezione « ASSI » alla sezione « monopoli » si applica esclusiva-

mente il trattamento giuridico ed economico previsto per il personale già appartenente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

ART. 2.

*(Copertura finanziaria).*

1. All'onere derivante dall'articolo 1, comma 4, lettera *a*), pari a 4,5 milioni di euro per l'anno 2014, a 24 milioni di euro per l'anno 2015, a 41,5 milioni di euro per l'anno 2016 e a 55 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA



PAGINA BIANCA

€ 2,00



\*17PDL0019270\*